

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pemerintahan merupakan suatu organisasi yang diberi kekuasaan untuk mengatur kepentingan Bangsa dan Negara. Lembaga Pemerintah dibentuk umumnya untuk menjalankan aktivitas layanan terhadap masyarakat luas dan sebagai organisasi nirlaba yang mempunyai tujuan bukan mencari keuntungan tetapi untuk menyediakan layanan dan kemampuan meningkatkan pelayanan tersebut dimasa yang akan datang. Tujuan yang akan dicapai biasanya ditentukan dalam bentuk kualitatif, misalnya meningkatkan kenyamanan dan keamanan, mutu pendidikan, kesehatan, maupun keimanan. Pergantian kepemimpinan di pemerintahan Indonesia sebagian besar banyak memberikan perubahan di berbagai bidang. Salah satu perubahan yang terjadi adalah dari pemerintahan yang berbentuk sentralistik, yaitu pemerintahan yang bertujuan menjadikan bangsa Indonesia lebih maju dan sejahtera secara pemerintahan terpusat, kemudian diganti dengan pemerintahan yang desentralistik. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, yang menetapkan bahwa pemerintah daerah dilaksanakan berdasarkan atas asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Maka dalam rangka desentralisasi dibentuk dan disusun pemerintah provinsi dan pemerintah kota yang diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sebagai perwujudan otonomi daerah. Selain itu juga dikeluarkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah sebagai pengganti Undang-

Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, yang diharapkan lebih mendukung pemberdayaan pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintahan umum dan pembangunan di daerah.

Menurut Mardiasmo (2005: 35), pemerintah dituntut untuk melakukan perubahan yang mendasar pada sistem pemerintahan yang ada. Salah satu perubahan mendasar tersebut adalah penyelenggaraan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah. Disamping sebagai strategi untuk menghadapi era globalisasi, otonomi daerah merupakan tuntutan masyarakat daerah sebagai reaksi atas ketidakadilan ekonomi yang mereka terima selama ini. Pemberian otonomi secara luas kepada pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, kekhususan, serta potensi keanekaragaman daerah, secara nyata diharapkan bahaya disintegrasi yang selama ini mengancam kehidupan bernegara dan bermasyarakat dapat diminimalkan. Otonomi Daerah merupakan pemberdayaan dalam pengambilan keputusan secara lebih leluasa untuk mengelola sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas, dan potensi daerah sendiri. Dengan adanya otonomi daerah kabupaten dan kota, maka pengelolaan keuangan sepenuhnya berada di tangan pemerintah daerah itu sendiri. Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan pelaksanaan tugas pembangunan.

Berdasarkan teori keyness, APBD/N merupakan salah satu mesin pendorong pertumbuhan ekonomi. Peranan APBD sebagai pendorong dan salah satu penentu tercapainya target dan sasaran makro ekonomi daerah diarahkan untuk mengatasi berbagai kendala dan permasalahan pokok yang merupakan tantangan dalam mewujudkan agenda masyarakat yang sejahtera dan mandiri. Kebijakan pengelolaan APBD difokuskan pada optimalisasi fungsi dan manfaat pendapatan, belanja dan pembiayaan bagi tercapainya sasaran atas agenda- agenda pembangunan tahunan. Di bidang pengelolaan pendapatan daerah, akan terus diarahkan pada peningkatan PAD. Untuk merealisasikan hal tersebut akan dilakukan upaya intensifikasi dan ekstensifikasi dengan mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan yang telah ada maupun menggali sumber-sumber baru. Sebagai langkah awal untuk mewujudkan peningkatan pendapatan daerah beberapa hal penting yang perlu dilakukan antara lain dengan memperbaharui data obyek pajak, peningkatan pelayanan dan perbaikan administrasi perpajakan, peningkatan pengawasan terhadap wajib pajak, peningkatan pengawasan internal terhadap petugas pajak, dan mencari sumber-sumber pendapatan lainnya yang sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Sementara pada sisi belanja, kebijakan pengelolaan belanja daerah diarahkan untuk meningkatkan fungsi pelayanan kepada masyarakat, dengan mengupayakan peningkatan porsi belanja pembangunan dan melakukan efisiensi pada belanja aparatur. Dalam kaitannya dengan pembiayaan, akan terus diupayakan peningkatan penyertaan modal pada beberapa badan usaha milik daerah agar dapat menghasilkan peningkatan PAD.

Sebagaimana Santoso (1995 : 20) mengemukakan bahwa PAD merupakan sumber penerimaan yang murni dari daerah, yang merupakan modal utama bagi daerah sebagai biaya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Meskipun PAD tidak seluruhnya dapat membiayai total pengeluaran daerah, namun proporsi PAD terhadap total penerimaan daerah tetap merupakan indikasi derajat kemandirian keuangan suatu pemerintah daerah. Pendapatan Asli Daerah meskipun diharapkan dapat menjadi modal utama bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, pada saat ini kondisinya masih kurang memadai. Dalam arti bahwa proporsi yang dapat disumbangkan PAD terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) masih relatif rendah.

Seiring perkembangan zaman, pada era prareformasi bentuk dan susunan APBD mengalami dua kali perubahan. Pada awalnya, susunan APBD (berdasarkan UU Nomor 6 Tahun 1975) terdiri atas anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Susunan demikian kemudian mengalami perubahan dengan dikeluarkannya beberapa peraturan kurun waktu tahun 1984-1988. Dengan adanya peraturan tersebut, susunan dan bentuk APBD tidak lagi terbagi atas anggaran rutin dan pembangunan, namun terbagi menjadi pendapatan dan belanja. Perubahan kedua yaitu pada bagian pendapatan dari daerah, terjadi pada era prareformasi pada tahun 1998. Perubahan yang terjadi adalah pada klasifikasinya. Jika pada bentuk sebelumnya pendapatan dari daerah terbagi menjadi empat, yaitu Sisa Lebih Perhitungan Tahun Lalu, Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak, dan Sumbangan dan Bantuan, maka pada bentuk yang baru Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak dan Sumbangan dan Bantuan dimasukkan ke dalam satu bagian, yaitu Pendapatan Berasal dari Pemberian Pemerintah dan atau Instansi yang Lebih Tinggi (Halim: 20).

Di era (pasca) Reformasi, bentuk APBD mengalami perubahan yang cukup mendasar. bentuk APBD pertama didasari oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban, dan Pengawasan Keuangan Daerah, serta Tata Cara

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah, dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sejalan dengan perubahan terjadi, bentuk APBD sekarang ini didasari pada Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Peraturan-peraturan di era reformasi keuangan daerah mengisyaratkan agar laporan keuangan semakin informatif. Untuk itu, dalam bentuk baru, APBD terdiri atas tiga bagian yaitu pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Pembiayaan merupakan kategori baru yang belum ada pada APBD di era prareformasi. Adanya pos pembiayaan merupakan upaya agar APBD semakin informatif, yaitu memisahkan pinjaman dari pendapatan daerah. Hal ini sesuai dengan definisi pendapatan sebagai hak pemda, sedangkan pinjaman belum tentu menjadi hak pemda. Selain itu, dalam APBD mungkin terdapat surplus atau defisit. Pos pembiayaan ini merupakan alokasi surplus atau sumber penutupan defisit anggaran (Halim: 23).

Penelitian ini merupakan penelitian ulang (replikasi) dari penelitian terdahulu yang dilaksanakan oleh Oktarina Prihandini (2007) dengan judul "Analisis Pengaruh Perubahan Penerimaan Pajak Daerah Terhadap Perubahan Pendapatan Asli Daerah Kota Bekasi". Penelitiannya menyimpulkan bahwa variable independent(seluruh perubahan penerimaan Pajak Daerah) secara bersama-sama berpengaruh secara signifikan terhadap variable dependent yaitu perubahan Pendapatan Asli Daerah. Sedangkan untuk Hipotesis Kedua sampai Ketujuh (2, 3, 4, 5, 6 dan 7) diperoleh suatu kesimpulan bahwa diantara 6 variable independent dengan nilai signifikansi dibawah 0,05 yang memiliki pengaruh paling besar terhadap perubahan Pendapatan Asli Daerah secara parsial yaitu perubahan Pajak Penerangan Jalan yang memiliki tingkat signifikansi sebesar 0,000 (sangat signifikan karena nilainya kurang dari 0,01). Yang

berarti bahwa perubahan Pajak Hotel, perubahan Pajak Restoran, perubahan Pajak Hiburan, perubahan Pajak Reklame, dan perubahan Pajak Parkir secara individual (secara parsial) tidak berpengaruh terhadap perubahan Pendapatan Asli Daerah.

Kota Gorontalo sebagai salah satu kota di Provinsi Gorontalo memiliki banyak potensi yang dapat digali untuk dijadikan sumber pendapatan dari berbagai sektor. Perekonomian Kota Gorontalo digerakkan oleh sektor tersier dan sekunder secara dominan yaitu sektor perdagangan/hotel/restoran, telekomunikasi, transportasi dan industri pengelolaan yang dapat meningkatkan PAD. Mengingat kondisi pertumbuhan ekonomi Kota Gorontalo masih sangat minim sehingga dengan adanya anggaran yang tersedia dalam perubahan APBD harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal bagi kepentingan masyarakat. Melihat latar belakang serta penelitian terdahulu peneliti tertarik melakukan penelitian tentang **“Pengaruh Perubahan Penerimaan Pajak Daerah Terhadap Perubahan Pendapatan Asli Daerah di Kota Gorontalo”**.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Dari latar belakang di atas, maka peneliti dapat mengidentifikasi masalah sebagai berikut.

1. Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kota Gorontalo berasal dari Pajak Daerah.
2. Seberapa besar pengaruh Perubahan Penerimaan Pajak Daerah Terhadap Perubahan Pendapatan Asli Daerah.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Dari identifikasi dan batasan masalah di atas, penulis dapat merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Seberapa besar pengaruh perubahan masing–masing penerimaan Pajak Daerah (Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Reklame, Pajak Hiburan, Pajak Penerangan Jalan, dan Pajak Parkir) terhadap perubahan Pendapatan Asli Daerah?
2. Seberapa besar pengaruh perubahan penerimaan Pajak Daerah secara bersama-sama (simultan) terhadap perubahan Pendapatan Asli Daerah?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini, tentunya untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang terdapat dalam rumusan masalah di atas yaitu:

1. Untuk mengetahui pengaruh perubahan masing-masing penerimaan Pajak Daerah terhadap perubahan Pendapatan Asli Daerah.
2. Untuk mengetahui pengaruh perubahan penerimaan Pajak Daerah secara bersama-sama terhadap perubahan Pendapatan Asli Daerah.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini yaitu terdiri atas manfaat teoritis dan manfaat praktis yaitu:

1. Manfaat dari teoritis ini adalah penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai pengembangan ilmu pengetahuan dibidang akuntansi khususnya terkait dengan pengaruh perubahan pajak daerah terhadap perubahan pendapatan asli daerah. Disamping itu hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai

referensi untuk diperbandingkan dengan penelitian yang sejenis dimasa yang akan datang.

2. Manfaat praktis dari penelitian ini adalah hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran bagi pemerintah dalam mengambil kebijaksanaan dalam usahanya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah guna membiayai pembangunan daerah khususnya penerimaan yang berasal dari pajak daerah.